

Vergaderjaar 2023–2024

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1172

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2023

Uw Kamer heeft met de motie van het lid Minhas¹ gevraagd om werk te maken van het creëren van kaders om aanvragen voor opentoeegang-vervoer te accommoderen. Recent is ook de motie van het lid De Hoop² aangenomen die de regering vraagt via algemene regels meer te sturen op opentoeegangstreinen. Over de (Europeesrechtelijke) procedures die een spoorvervoerder moet volgen als hij een treindienst in open toegang wil aanbieden, heb ik uw Kamer op 29 september jl. op verzoek van de heer Minhas geïnformeerd.³ Om inzichtelijk te maken wat mogelijke aanvullende sturings- en reguleringsinstrumenten voor opentoeegangvervoer zijn, heb ik onderzoeksbureau Berenschot gevraagd om onderzoek te doen naar de verschillen in regulering tussen opentoeegang- en concessie-vervoer en welke aanvullende sturingsmogelijkheden eventueel wenselijk zijn. Het onderzoeksbureau heeft daarbij ook gekeken naar voorbeelden hoe opentoeegangvervoer in het buitenland is gereguleerd. De bevindingen van het onderzoeksbureau zijn te vinden in de bijgevoegde rapporten. Bij de uitwerking van de onderzoeksvragen heeft het onderzoeksbureau de spoorvervoerders, ProRail, de consumentenorganisaties en de medeoverheden uitvoerig betrokken.

Bevindingen onderzoek «Sturen bij open toegang»

Uit een inventarisatie in antwoord op de vraag wat de verschillen zijn in wet- en regelgeving tussen opentoeegangvervoer en concessievervoer blijkt dat de Europese en nationale wet- en regelgeving al een sterke basis biedt waaraan zowel concessievervoer als opentoeegangvervoer moeten voldoen. Er is bijvoorbeeld uitgebreide regelgeving voor de toegankelijkheid van treinen voor mensen met een beperking. Daarnaast zijn er regels voor het leveren van reisinformatie en ten aanzien van het

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 1022, d.d. 2 november 2022.

² Kamerstuk 29 984, nr. 1141, d.d. 3 oktober 2023.

³ Kamerstuk 29 984, nr. 1134, d.d. 29 september 2023.

klachtrecht. Ook worden spoorveiligheid, interoperabiliteit en het beperken van hinder voor de omgeving gereguleerd door Europese en nationale wet- en regelgeving.

Het onderzoeksbureau heeft vier prioritaire thema's geïdentificeerd waar sturing voornamelijk via concessies plaatsvindt en de vraag zich aandient of bepaalde eisen die in concessies worden gesteld ook verplicht zouden moeten worden voor opentoeegangvervoer. In het rapport worden per thema de belangrijkste bevindingen beschreven.

Ticketing en tarieven

Open toegang kan leiden tot meer variatie in betaalmiddelen die opentoeegangvervoerders gebruiken. Zij hebben immers niet de verplichting als concessiehouders om gebruik te maken van de OV-chipkaart en de opvolger daarvan, OVPay. Zo hanteert Arriva voor de nachttreinen Maastricht/Groningen – Schiphol die in open toegang rijden haar eigen app Glimble. Tegelijkertijd hebben reizigers baat bij een zo overzichtelijk mogelijke situatie als het gaat om betaalmiddelen voor het openbaar vervoer. Het onderzoeksbureau geeft aan dat sturing erop gericht kan zijn het aantal verschillende betaalmiddelen te beperken met het oog op het belang van de reiziger.

De huidige stelselinrichting rondom het betaalmiddel OV-chipkaart kan een belemmering vormen voor nieuwe opentoeegangtoetreders tot de markt. Op dit moment staat lidmaatschap van de Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven (COV) alleen open voor vervoerders met een concessie. Zij zijn eigenaar van Translink. Translink voert de organisatie van het betaalverkeer uit en is bepalend in de (door)ontwikkeling van het systeem. Dit betekent dat opentoeegangvervoerders de OV-chipkaart weliswaar kunnen gebruiken als betaalmiddel, maar geen zeggenschap hebben in de coöperatie die het betaalsysteem bestuurt. Daarom wordt het gesprek gevoerd met de sector over de vraag hoe georganiseerd kan worden dat zij zonder beletsel gebruik kunnen maken van het OV chipkaartsysteem en/of kunnen toetreden tot de COV. Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheden van wetgeving.

De hoogte van de meeste tarieven wordt gereguleerd in concessies. Aangezien het overgrote deel van het vervoer onder concessies valt, is de verwachting dat opentoeegangvervoerders met deze tarieven concurreren. Zo kunnen zij zich onderscheiden door de reiziger meer keuzemogelijkheden en lagere tarieven te bieden. Als opentoeegangvervoerders meer marktmacht verwerven, kunnen ze hogere tarieven hanteren dan in huidige concessies, zeker op plaatsen en tijdstippen waar de capaciteit beperkt is. Regulering van tarieven is dan mogelijk, maar grijpt ook in op de mogelijkheid van opentoeegangvervoerders om een aantrekkelijker product te bieden voor de reiziger.

Met verkoop en betaling (van vervoerbewijzen) via derden kan een vervoerder aan de reiziger ook vervoerbewijzen van een andere vervoerder aanbieden. Dit is momenteel vooral in concessies geregeld. Ticketintegratie tussen vervoerders wordt wel al gefaciliteerd op Europees niveau. Alle spoorvervoerders dienen namelijk te voldoen aan de TSI TAP (Technische Specificaties Interoperabiliteit, Telematics Applications Passengers). Daarnaast heeft de Europese Commissie voor 2023 een voorstel tot *Multi Modal Digital Mobility Services* aangekondigd. Dit wetsvoorstel moet het voor de reiziger gemakkelijk maken om via een digitaal platform of applicatie een multimodale reis te plannen, boeken en betalen.

Bij meer open toegang kunnen aanbieders van reisinformatie en tickets de services van meerdere spoorvervoerders integreren, net zoals dat nu al gebeurt met de diensten van NS, regionale spoorvervoerders en internationale spoorvervoerders. De reiziger is gebaat bij een optimale beschikbaarheid van vervoerbewijzen. Inzicht in treindiensten en tarieven zorgt voor gemak voor de reiziger en voorkomt misbruik van marktmacht. Het onderzoeksbureau geeft aan dat aanvullende regulering erop gericht kan zijn om via wetgeving randvoorwaarden op te leggen aan vervoerders voor de verkoop van tickets en het beschikbaar stellen van reis- en tariefinformatie van derden.

Capaciteit

Naar verwachting neemt het totale aantal aanvragers van spoorwegcapaciteit bij open toegang toe. Dit zal, in vergelijking met de huidige situatie, meer druk leggen op het proces van capaciteitsverdeling door ProRail als verdeler als het gaat om de drukbereden trajecten op het spoor. In de coördinatiefase zal ProRail er met de vervoerders niet altijd in slagen de capaciteit te verdelen zonder resterende capaciteitsconflicten. ProRail verklaart de capaciteit dan overbelast en zal deze verdelen op basis van de prioriteitscriteria van het Besluit capaciteitsverdeling. De huidige regels bieden voldoende mogelijkheid om de capaciteit te verdelen waarbij concessievervoer bij overbelastverklaring voorrang heeft op opentoe-gangvervoer⁴. Relevant is het recente voorstel voor een nieuwe EU-verordening voor capaciteitsverdeling⁵. De Europese Commissie stelt voor om in geval van schaarste de capaciteit te verdelen op basis van geharmoniseerde sociaaleconomische prioriteitscriteria (zoals bereikbaarheid, toegankelijkheid en reistijd), ongeacht de status van het vervoer (concessie of open toegang). Een lidstaat zou wel de mogelijkheid hebben om een strategisch kader op te stellen waar de infrastructuurbeheerder rekening mee dient te houden bij de verdeling van schaarse capaciteit. Uw Kamer ontvangt hierover binnenkort een BNC-fiche. Over de verordening wordt de komende tijd in de Europese Raad en het Europees Parlement onderhandeld.

Om langjarige spoorwegcapaciteit te garanderen biedt een kaderovereenkomst kansen voor vervoerders. Het betreft een overeenkomst tussen ProRail en een vervoerder met afspraken over het toekennen van spoorcapaciteit voor een meerjarige periode. Op dit moment wordt de beschikbare capaciteit jaarlijks verdeeld en is het geen gegeven dat een aanvraag elk jaar tot de gewenste toekenning van capaciteit leidt. De onzekerheid over het al dan niet verkrijgen van capaciteit kan toetreding van opentoe-gangvervoerders belemmeren. Bovendien kan het gevolgen hebben voor de dienstverlening aan de reiziger als vertrouwde trein-diensten wegvallen. Daarom worden gesprekken gevoerd met ProRail om uit te werken hoe, waar dat gewenst is, verbindingen duurzaam aantrekkelijk gemaakt kunnen worden voor vervoerders. Ook voor het gebruik van kaderovereenkomsten doet dezelfde EU-verordening capaciteitsverdeling voorstellen waarvan gebruik zal worden gemaakt.

⁴ Meer uitleg in mijn brief aan uw Kamer over te volgen procedures bij nieuwe treindiensten in open toegang: Kamerstuk 29 984, nr. 1134, d.d. 29 september 2023.

⁵ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad over het gebruik van spoorweginfrastructuur capaciteit in de gemeenschappelijke Europese spoormarkt, ter wijziging van Richtlijn 2012/34/EU en tot intrekking van Verordening (EU) 913/2010 (COM(2023)443, d.d. 11 juli 2023).

Betrouwbare benutting

Voor opentoeegangvervoerders gelden geen punctualiteits- en betrouwbaarheidseisen zoals deze wel vanuit de concessieverlener voor concessiehouders gelden. Wel kan ProRail als infrastructuurbeheerder financiële prikkels introduceren om betrouwbaar spoorvervoer te bevorderen.

Het onderzoeksbureau doet de suggestie om meer algemene eisen te stellen aan vervoerders om de daadwerkelijke benutting van de aangevraagde capaciteit te garanderen en ook te sturen op punctualiteit. Dat zorgt voor een betrouwbare benutting en maakt van de trein een aantrekkelijk vervoersproduct. Dit is met name van belang als er (in de toekomst) sprake zou zijn van een toename van opentoeegangvervoer. ProRail kan bijvoorbeeld gebruik maken van bonus-malusregelingen waarmee vervoerders gestimuleerd worden om (op tijd) te rijden.

Bij geplande werkzaamheden of bij verstoringen worden in concessies eisen gesteld voor vervangend vervoer. Vervangend vervoer wordt ook door de passagiersrechtenverordening⁶ geëist, maar op een lager en minder gedetailleerd niveau dan in concessies. Bij een toename van opentoeegangvervoer is er een risico dat vervoerders onvoldoende samenwerken om vervangend vervoer te realiseren. Aanvullende regulering kan gericht zijn op het stellen van algemene eisen aan het omgaan met verstoringen.

Inspraak en Transparantie

De rol van consumentorganisaties is op dit moment niet vastgelegd voor opentoeegangvervoerders. Hierdoor zal het contact tussen consumentenorganisaties en opentoeegangvervoerders in eerste instantie informeel tot stand moeten komen. Aanvullende regulering kan gericht zijn op het stellen van algemene eisen aan het betrekken van consumentenorganisaties.

Voor transparantie van data zijn opentoeegangvervoerders evenals concessiehouders verplicht tot het delen van data over dienstregelingen, tarieven, reisvoorwaarden en toegankelijkheid. Op grond van de Wet personenvervoer 2000 kan mijn ministerie, onder voorwaarden, vragen om aanvullende informatie. Het onderzoek laat zien dat vanuit concessies wordt gestuurd op deelname aan de Nationale Databank OV, de OV-klantbarometer en de personeelsmonitor SVOV. Opentoeegangvervoerders hoeven niet automatisch deel te nemen aan deze data- en monitoringsinstrumenten, terwijl het waardevolle informatie bevat voor de reizigers, personeel en voor beleidsmakers. Het onderzoek wijst uit dat via wetgeving gestuurd kan worden op deelname aan deze instrumenten voor zover dit niet raakt aan bedrijfsvertrouwelijke informatie.

Vervolgstappen

De bevindingen uit het rapport bieden een goed inzicht in de verschillen die kunnen optreden tussen concessie- en opentoeegangvervoer en de eventuele behoefte aan aanvullende sturings- en reguleringsinstrumenten om publieke belangen te borgen. Daar wil ik de komende tijd mee aan de slag. Daarbij betrek ik uiteraard de relevante partijen uit de spoorsector. Gelet op de bevindingen van het rapport kan wijziging van wet- en regelgeving aan de orde zijn. Het stellen van aanvullende wettelijke eisen

⁶ Verordening (EU) 2021/782.

vraagt een zorgvuldige toets aan Europese regelgeving. Uiteindelijke beleidskeuzes om te komen tot wijziging van wet- en regelgeving laat ik aan een volgend kabinet.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen